Canadian Tax Foundation

Twenty-Fourth Annual Report

for the Year Ending December 31st, 1969

ONE HUNDRED
UNIVERSITY AVENUE
TORONTO 1, CANADA

MANAGEMENT LIBRARY
AUG 5 1970
McGILL UNIVERSITY

The Canadian Tax Foundation was established in 1945 as an independent tax research organization. Its Governors are nominated each year by the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants, and its work is supported by over four thousand Canadian individuals and corporations.

The purpose of the Foundation is to provide both the taxpaying public and the governments of Canada with the benefit of expert, impartial research into current problems of taxation and government finance. This work is carried on by a well qualified, permanent staff and by outside experts commissioned for special studies. The Foundation publishes the Canadian Tax Journal and other books and pamphlets, and its activities include holding conferences, providing speakers and making submissions to government.

Membership in the Foundation is open to all who are interested in its work.

Twenty-Fourth Annual Report

FOR THE YEAR ENDING
DECEMBER 31st, 1969

Canadian Tax Foundation

L'Association Canadienne D'Études Fiscales

The Board of Governors

Elected April 27th, 1970

	Ronald D. Bell	Calgary
	Alonzo R. Blackmore, C.A.	Moncton
	Edward G. Byrne, Q.C.	Bathurst
*	Guy Charette, C.A.	Montreal
*	H. Purdy Crawford, Q.C.	Toronto
*	Robert B. Dale-Harris, F.C.A.	Toronto
	Donald W. K. Dawe, Q.C.	St. John's
*	Raymond G. Decary, Q.C.	Montreal
*	Frank T. Denis, C.A.	Montreal
*	W. E. P. DeRoche, Q.C.	Toronto
	D. E. Gauley, Q.C.	Saskatoon
	Charles F. Gaviller, F.C.A.	Owen Sound
*	J. Kerr Gibson, F.C.A.	Toronto
	R. D. Jordan Guy	Vancouver
	C. J. Kirkpatrick, C.A.	Saskatoon
*	Roger Létourneau, Q.C.	Quebec
	J. Blair MacAulay	Winnipeg
*	W. A. Macdonald, Q.C.	Toronto
	W. J. MacInnes, Q.C.	Halifax
	Ralph D. Manning, C.A.	Charlottetown
	Charles Pelletier, C.A.	Quebec
*	Marcel Piché, Q.C.	Montreal
	H. A. Renouf, C.A.	Halifax
*	W. Struan Robertson, Q.C.	Toronto
	Gerald J. Robinson, C.A.	Edmonton
	Howard W. Robinson, C.A.	Winnipeg
*	Garfield P. Smith, F.C.A.	Toronto
	David G. Sweet, C.A.	Vancouver
	P. N. Thorsteinsson	Vancouver
*	Robert H. E. Walker, Q.C.	Montreal
	Roderick J. Whitehead, C.A.	Calgary
*	Jean Zalloni, C.A.	Montreal

* Executive Committee of the Board of Governors

OFFICERS

Roger Létourneau, Q.C., *Chairman*
Frank T. Denis, C.A., *Vice-Chairman*
and Chairman of the Executive Committee
W. E. P. DeRoche, Q.C., *Vice-Chairman*
Robert B. Dale-Harris, F.C.A., *Past Chairman*
Douglas J. Sherbaniuk, *Director*
John M. MacLeod, *Secretary & Treasurer*

PAST CHAIRMEN

Molyneux L. Gordon, K.C. *(deceased)*
Gordon K. Munnoch, K.C. *(deceased)*
J. Grant Glassco, F.C.A. *(deceased)*
W. G. H. Jephcott, F.C.A. *(deceased)*
Claude S. Richardson, Q.C. *(deceased)*
Kenneth LeM. Carter, F.C.A. *(deceased)*
* Lazarus Phillips, Q.C. Montreal
* Thomas A. M. Hutchison, F.C.A. Toronto
* R. deWolfe MacKay, Q.C. Montreal
* John A. Wilson, F.C.A. Toronto
M. Gerald Teed, Q.C. *(deceased)*
* A. Willard Hamilton, C.A. Montreal
Henry F. White, Q.C. *(deceased)*
* Campbell W. Leach, C.A. Montreal
* Stuart D. Thom, Q.C. Toronto
* A. J. Little, F.C.A. Toronto
* John deM. Marler, Q.C. Montreal
* Archibald D. Russell, C.A. Vancouver
* Arthur S. Pattillo, Q.C. Toronto
* Lancelot J. Smith, F.C.A. Toronto
* Philip F. Vineberg, Q.C. Montreal
* H. Marcel Caron, C.A. Montreal
* John M. Godfrey, Q.C. Toronto
* Robert B. Dale-Harris, F.C.A. Toronto

* Advisory Committee of Past Chairmen

STATEMENT OF FINANCIAL POSITION
AS AT DECEMBER 31, 1969
(With comparative figures for 1968)

ASSETS

	1969	1968
CURRENT		
Cash	$ 21,971	$ 31,464
Guaranteed investment certificates	175,000	190,000
Accounts receivable	975	583
Deposit with Air Canada	425	425
Prepaid conference expense	79	—
	198,450	222,472
FIXED		
Furniture and office equipment — at cost	20,684	18,599
Less: Accumulated depreciation	16,901	16,126
	3,783	2,473
TRUST FUND		
Cash	3,328	3,138
	$205,561	$228,083

LIABILITIES AND RESERVE

		1969	1968
CURRENT			
Accounts payable		$ 1,051	$ 11,915
DEFERRED REVENUE		89,361	79,672
RESERVE			
Retained for continuation of the Foundation's activities			
Balance at beginning of year		133,358	97,243
Excess of expenditure over revenue for the year		21,537	(36,115)
Balance at end of year		111,821	133,358
TRUST FUND LIABILITY			
Taxation and economic growth study fund			
Subscriptions and interest received	$ 48,828		
Less: Advances to Queen's University	45,500	3,328	3,138
		$205,561	$228,083

APPROVED BY THE BOARD OF GOVERNORS

Robert B. Dale-Harris
Chairman

Frank T. Denis
Vice-Chairman

STATEMENT OF REVENUE AND EXPENDITURE
FOR THE YEAR ENDED DECEMBER 31, 1969

(With comparative figures for 1968)

REVENUE		1969	1968
Subscriptions			
Corporate		$140,265	$140,615
Individual		84,168	68,686
		224,433	209,301
Deduct: Increase in deferred portion		9,689	1,120
		214,744	208,181
Interest earned		13,360	9,726
		228,104	217,907
EXPENDITURE			
Salaries		132,797	113,373
Research consulting		9,832	8,082
Pension and insurance plans (net)		3,531	3,192
Publications (net)		50,286	32,571
Rent		20,860	20,714
Special studies	$ 14,663		
Less: Memorial Grant	10,000	4,663	10,788
Travelling		2,497	1,595
Telephone and telegraph		2,549	2,465
Postage		11,748	9,132
Books and periodicals — library		3,099	2,753
Office printing, stationery and supplies		3,931	2,992
General office expense		3,073	2,363
Depreciation expense		775	653
		249,641	210,673
Deduct: Conference revenue (net)		—	28,881
		249,641	181,792
EXCESS OF EXPENDITURE OVER REVENUE FOR THE YEAR (Transferred to reserve)		$ 21,537	$(36,115)

Auditors' Report

The Board of Governors and the Members of
Canadian Tax Foundation
L'Association Canadienne D'Études Fiscales,
100 University Avenue,
Toronto, Ontario

We have examined the statement of financial position of the Canadian Tax Foundation/L'Association Canadienne D'Études Fiscales as at December 31, 1969 and the statement of revenue and expenditure for the year then ended. Our examination included a general review of the accounting procedures and such tests of accounting records and other supporting evidence as we considered necessary in the circumstances.

In our opinion, these financial statements present fairly the financial position of the Canadian Tax Foundation/L'Association Canadienne D'Études Fiscales as at December 31, 1969 and the results of its operations for the year then ended, in accordance with generally accepted accounting principles applied on a basis consistent with that of the preceding year.

GLENDENNING JARRETT GOULD & CO.

CHARTERED ACCOUNTANTS

Toronto, Ontario,
March 6, 1970

Report of the Chairman
to the Twenty-Fourth Annual Meeting of the
Canadian Tax Foundation
April 27th, 1970

In presenting this Twenty-fourth Annual Report of the Chairman, I am glad to be able to record another year of progress and development, in that there have been a growth in membership, an increase in revenues, and a larger output of material resulting from increased research and publication activities. Regrettably, however, the year ended with a substantial deficit, the first since 1962.

I propose to discuss the details of certain events of the year under their appropriate headings. The Director will deal with further aspects of our activities in his report.

Membership and Finance

The membership rolls of the Foundation constitute a useful index of growth. In 1969 a total of 609 new individual memberships were taken out. This increase was partly offset by deletions of 455 individual members—particularly students, among whom the turnover rate is large. So far in 1970, the increase in our individual membership roll is continuing. To the end of March, 185 new members have been added.

Corporate support of the Foundation also increased during the year, with the addition of thirty-two new corporate subscribers. There were twenty corporate member deletions, due primarily to mergers and amalgamations, which have been prevalent on the Canadian business scene in recent years. Twelve new corporate subscriptions have been received in 1970.

The increase in our membership was in large measure the result of a concerted effort on the part of the Governors during 1969 to strengthen both individual and corporate support. It is the hope and expectation of the Governors that the results of last year's membership campaign will be equalled or exceeded during 1970 and that substantially greater funds will become available for meeting the needs of the Foundation as it expands its activities in both the taxation and expenditure fields. We are satisfied that there is still a large, untapped reservoir of potential members who would willingly support the Foundation if its activities were brought to

their attention. In seeking to enlarge our membership appreciably, we earnestly solicit the assistance and advice of existing members and friends.

The full details of the Foundation's financial position are contained in the audited financial statement that accompanied the notice of this meeting. Revenues from corporate subscriptions were approximately the same as in 1968, while individual memberships yielded over $15,000 more than they did in the previous year. These additional revenues were attributable in part to the increase, as of last June, in the individual subscription rate. The rate for a regular membership was raised from $20 to $25, and for a special membership (which is available to students and full-time teachers), from $7.50 to $10. Although the expenses of the Foundation have increased over the past several years, this was the first increase in individual membership rates since 1963. There has been no corresponding increase in the general level of corporate membership fees, and this is a matter that is being looked at by the Governors.

Expenditures in 1969 exceeded revenues by over $20,000. The deficit, the first since 1962, would have been even greater but for a memorial grant of $10,000. The increase in expenditures is due to various factors: the ambitious research and publications program, which the Director will describe in his report; the addition of one new member to the research staff; a modest increase in salaries; and the inclusion in the accounts for 1969 of the costs of two issues of *The National Finances*—the 1968-69 edition, the publication of which was delayed because of the release of essential data by the federal government late in 1968, and the 1969-70 edition.

1970 holds no prospect for a reduction in expenditures. The costs of operation of the Foundation, like those of other enterprises, are increasing. Indeed, one item—rent—will increase by 22% under our new sub-lease, which is effective as of May 1. Moreover, competent staff—economists, statisticians, lawyers and accountants—are an absolute necessity for the Foundation's work, and in endeavouring to recruit suitable people we must compete with governments, the professions, industry and the universities. Experts in these fields today command substantial salaries. Similarly, experts whom we enlist to do specific studies command high fees for their work.

The scope of the activities of the Foundation will, of course, be a direct reflection of the magnitude of the resources at its dis-

posal. While deficits are not desirable, they do serve the salutary purpose of bringing forcibly to the attention of the Governors and friends of the Foundation the need for new subscribers and for the continuing support of our present members in order to keep the revenues growing in step with the expansion of our activities and the rising costs of operation.

In everything we do we are spending our funds as carefully and wisely as we can. As one cost-cutting measure, we propose to depart from our traditional practice of mailing all of our publications to all members. For certain studies that may not be of universal interest, we shall mail a card to members and ask that those who wish to receive a copy of the study so indicate on the card and return it to us. We understand that this practice has been adopted by a number of research organizations.

Conferences

Our plans to hold a conference in 1969 for the purpose of analyzing the federal government's proposals for tax reform never materialized. Tentative arrangements for a conference in June, then September, October and November were successively cancelled when the release of the White Paper was delayed from month to month. We were lucky in being able to obtain adequate hotel accommodation on short notice for our Annual Conference, which was held in Montreal last month, and which was the second largest conference in the history of the Foundation. The success of that conference is still fresh in the minds of our members, more than fourteen hundred of whom were in attendance to hear nearly fifty eminent authorities from government, business, the professions and the universities examine and evaluate the major proposals in the White Paper.

We were pleased to have present several Senators and Members of the House of Commons who attended in response to our invitation.

Plans for our conference activities for the remainder of this year must of necessity remain in suspense at the present time. It may be appropriate to hold a conference on the reports of the Parliamentary Committees which are studying the White Paper, or possibly on draft legislation, or perhaps on a variety of other subjects. Definite plans will be announced in due course.

Tax Legislation

As you know, the Foundation is concerned with practical tax developments as well as the preparation of studies and the organization of conferences. During 1969, major changes in the federal estate, gift and income taxes were enacted. The Foundation sponsored two committees of lawyers and chartered accountants to attend in Ottawa to review with officials the technical aspects of these changes. In February, Bill C-165, containing amendments to the estate and gift taxes, was considered immediately after first reading, and in May, the complex and sweeping provisions of Bill C-191, containing amendments to the *Income Tax Act,* were examined. We should like to record here our pleasure at the reception of our suggestions and the success of our discussions.

The amendments were also the subject of a number of articles in the *Canadian Tax Journal,* as were certain provincial tax changes.

Board of Governors

Members of the Foundation have received a list of the nominations which, in accordance with the By-laws of the Foundation, have been made by the President of the Canadian Bar Association, Mr. Arthur Pattillo, Q.C., and by the President of the Canadian Institute of Chartered Accountants, Mr. Emile Maheu, C.A., in consultation with the Chairman of the Foundation. Among the nominees are a number who are not at present Governors. Most of them will be known to you as long-time members of the Foundation and participants in Foundation activities and as leading members of their professions in their respective communities across Canada. I should like to welcome and introduce them to you. They are:

Ronald D. Bell	—Calgary
Alonzo R. Blackmore, C.A.	—Moncton
H. Purdy Crawford, Q.C.	—Toronto
Donald W. K. Dawe, Q.C.	—St. John's
Raymond G. Decary, Q.C.	—Montreal
J. Blair MacAulay	—Winnipeg
William A. Macdonald, Q.C.	—Toronto
W. J. MacInnes, Q.C.	—Halifax
W. Struan Robertson, Q.C.	—Toronto
Gerald J. Robinson, C.A.	—Edmonton
Howard W. Robinson, C.A.	—Winnipeg

Garfield P. Smith, C.A.	—Toronto
P. N. Thorsteinsson	—Vancouver

Two of the new Governors are submitting to a return engagement. Both Mr. Dawe and Mr. Decary served previously from 1958 to 1960. Also notable is the nomination of Mr. MacAulay who is following in the footsteps of his father, Mr. J. A. MacAulay, Q.C., who served as a member of the first Board of Governors of the Foundation, from 1945 to 1954.

The following gentlemen will be retiring from the Board this year:

William M. Brace, F.C.A.	—Toronto
Kenneth H. Brown, Q.C.	—Montreal
A. T. R. Campbell, Q.C.	—Vancouver
Donald J. Campbell, F.C.A.	—Winnipeg
John H. C. Clarry, Q.C.	—Toronto
Irwin Dorfman, Q.C.	—Winnipeg
John M. Godfrey, Q.C.	—Toronto
James J. Greene, Q.C.	—St. John's
Edwin C. Harris	—Halifax
Stewart W. Hudson, C.A.	—Moncton
Harry W. Macdonell, Q.C.	—Toronto
Frank J. Newson, Q.C.	—Edmonton
G. Norman Wildgoose, C.A.	—Edmonton

Each has contributed to the activities of the Foundation during his tenure as a Governor in many ways—in seeking new members, in participating in the regional or annual conferences, in serving on the various committees of the Board, and in formulating policies. It is my pleasure to thank them for their sincere interest and effort on behalf of the Foundation and its members. I know I am voicing the opinion of all members when I express a special tribute to our retiring Past Chairman, John M. Godfrey, Q.C. Mr. Godfrey has served the Foundation continuously since 1964 and has been a tireless worker on its behalf.

It is my sad duty to record that, during 1969, the Foundation suffered the loss of a very old and dear friend in the person of Kenneth Carter, F.C.A., who died in May. He was a Companion of the Order of Canada, a senior partner in my firm, and served as Chairman of the Board of Governors of the Foundation in 1951. For many years he was a well-known figure in the tax world, and his services as expert were sought by both political parties when

they were in power. In 1955 the Liberal Government asked him to serve on a committee to study sales and excise taxes, and received its report in 1956. In 1962, the Conservative Government called upon him to become Chairman of the Royal Commission on Taxation, a role in which he made an indelible mark on Canadian tax history. The Carter Report, published in 1967, achieved not only Canadian but international fame for its fresh approach to tax problems, its emphasis on equity and the sweeping changes it advocated. The proposals for tax reform contained in the federal government's White Paper clearly reflect many of the recommendations of the Report. It is sad that Kenneth Carter did not live to see the results of the Report on which he spent so much time and effort, and in whose principles he so sincerely and firmly believed.

Conclusion

The enactment of major changes in the estate, gift and income taxes and the unveiling of the federal government's White Paper made 1969 a milestone in the evolution of the Canadian tax system. All indicators point to continued dynamic activity in the realm of taxation. Also, the urgent need for intensive study of our expenditure system is widely recognized. As the Foundation attains the landmark of a quarter-century of activity in one of the most vital and controversial fields of government, its opportunities for service in the fiscal life of our country are virtually boundless. With the continuing loyal and generous support of our members, and the direction and guidance by the officers and Governors, the continued growth and development of the Foundation and of its contribution to the public interest will be assured.

Finally, I sincerely thank my fellow officers and Governors for their help and Douglas Sherbaniuk for his invaluable service to the Foundation during my term as Chairman. Their warm support and co-operation have made the past year a thoroughly interesting and enjoyable one for me. To the new officers and Governors I extend my best wishes for every success in their endeavours.

I now move, seconded by Roger Létourneau, Q.C., that this report of the Foundation for the fiscal year ended on 31 December 1969, and the financial statements of the Foundation as of the same date as submitted to this meeting be, and they are hereby, approved and adopted.

R. B. Dale-Harris, F.C.A.
Chairman

April 27, 1970

Report of the Director to the Twenty-Fourth Annual Meeting of the Canadian Tax Foundation April 27th, 1970

The beginning of a decade seems an appropriate time to review some of the major changes and trends on the fiscal scene in Canada during the past ten years, and to look ahead at possible future developments in the fields of taxation and government expenditures. Because aggregate public finance statistics are available only to 1968, our review will be concerned primarily with events during the decade 1958-1968.

One of the most significant aspects of the 1960's was the decrease in relative fiscal importance of the federal government and the concomitant expansion of the roles of the provincial and municipal governments. The services increasingly demanded by the public are those that fall primarily within the legislative responsibilities of the provinces under the *British North America Act*: education, health and welfare. In 1958, the federal government accounted for 55% of all government spending and 61% of all revenues; by 1968, the federal shares had declined to 41% of expenditures and 49% of revenues. During the same period, the percentage of total expenditures by provincial and municipal governments increased; the provincial governments' share of all revenues increased, while the municipal governments' share declined.[1] Hospitals, under the federal-provincial hospital insurance program, accounted for 8% of all government spending in 1968.[2]

A second notable feature in government finance in the 1960's was the increasing significance of intergovernmental transfers. Federal transfers to other levels of government rose from 11% of total federal expenditure to 20%, as expenditures on goods and services declined from 51% to 31%. Provincial transfers—primarily to municipalities and hospitals—rose from 20% of provincial spending to 40%.

[1] In 1958, provincial governments accounted for 21% of expenditures and 22% of revenues; by 1968, the figures were 26% and 32% respectively. Municipal governments accounted for 23% of expenditures and 17% of revenues in 1958; by 1965 their expenditures had risen to 26% of the total, and their revenues had fallen to 15% of the total.

[2] Hospitals were not identified as a separate sector in 1958.

Growth in Government Spending

Of cardinal significance is the magnitude of the growth in public spending. The *absolute* increase in government expenditures from 1958 to 1968 was larger than in any previous ten-year period: from *$9.9 billion* to *$23.8 billion*. However, in terms of percentage growth, the 140% increase recorded from 1958 to 1968 is considerably less than the 195% growth from 1948 to 1958, and the 170% increase from 1938 to 1948. Total government expenditures in 1958 accounted for 29.2% of GNP, and in 1968, for 33.3% of GNP, a peacetime record, and exceeded only during World War II.

The decade also saw a marked shift in the composition of government spending. Defence fell from 23% of all government expenditures in 1956-57 to 9% in 1966-67. Education, on the other hand, rose from 11% of total spending to 19%, to make it the largest item of government expenditure, and health from 5% to 10%, in the same period.

The relative importance of each level of government in meeting these costs has also changed significantly. In the field of health, federal expenditures increased from 16% of all health expenditures to 27%, and provincial expenditures, from 66% to 70%, while municipal health expenditures fell from 18% of the total in 1956-57 to only 4% in 1966-67. The pattern was similar in education.[3]

Tax Revenues

Time will not permit me to catalogue the many federal, provincial and municipal tax changes that were enacted during the 1960's. Almost invariably these changes—in the income tax, death duties, sales taxes, excise taxes and property taxes—resulted in a tax increase to help finance the growing expenditures. One notable feature was the increase in personal direct taxes[4] from 25% of total government revenues in 1958 (excluding intergovernmental transfers) to 33% in 1968. Direct taxes on business[5] dropped

[3] Federal expenditures rose from 4% to 12% of the total, provincial expenditures increased from 40% to 54% and the municipal share fell from 56% to 34% in the same period.

[4] Federal income tax and death duties, and provincial income tax, motor vehicle licences and permits (personal share only), succession duties, hospital insurance premiums and medicare premiums.

[5] Federal income tax, and provincial income tax and mining and logging profits tax.

from 15% of the total to 11%, and indirect taxes dropped from 47% to 42%, despite a dramatic increase in provincial retail sales taxes, which are considered an indirect tax in this context.

A second significant feature on the revenue side is, again, the increased importance of intergovernmental transfers. In 1958 local governments received 28% of their revenue in the form of intergovernmental transfers; by 1968, these transfers had increased to 40% of local revenue.

Future Expenditures and Revenues

The growth of public responsibility for the welfare of Canadians and increased governmental participation in their affairs during the 1960's show no signs of abating. The decade of the 1970's confronts us with an impressive array of problems, many of which are serious social ills that will require a massive commitment of resources if they are to be alleviated: poverty, unemployment, illegal use of drugs, pollution, inadequate care of our native peoples, and a housing shortage.

The Economic Council of Canada has projected that total expenditures of all levels of government, on a National Accounts basis, may double from $21.5 billion in 1967 to $43.5 billion in 1975 (*Sixth Annual Report,* 1969, p. 32, Table 3-4), and has emphasized the necessity for Canadians to marshal their priorities:

> Governments will be absorbing or redistributing about 37 per cent of the nation's total income by 1975 compared with 33 per cent in 1967.
>
> . . . Some curtailment and abandonment of various existing government programs will be required to meet the needs allowed for in our estimates. But since we believe that it is vitally important to have an approximate balance in the fiscal position of all levels of government taken together at potential output in 1975, one of the most important implications of our estimates is that major new government spending programs requiring large additional resources can only be accommodated through *large* cutbacks in existing programs, through greatly increased efficiency in major government programs (an objective that is in itself highly desirable), or through tax increases leading to a larger shift of resources

than we have indicated from the private—mainly the consumer—sector to the government sector of the economy. . . .

Governments and the public will have to face up to many hard choices about the use of these resources. (*Ibid.*, p. 26.)

More recently, the Report of the Tax Structure Committee on government revenues and expenditures from 1952 to 1972, which was published in February, shows that federal, provincial and municipal governments together will increase their spending by 20% during the next two years. Overall revenues will not keep up with this rate of growth and their combined deficits will nearly triple.

Revenue requirements of increasing magnitude may well be satisfied to a large degree by taxes generated by a growing economy. The personal income tax will continue to be the largest single contributor to government revenues. A new major source of revenue would be a more productive consumption tax, such as the value-added tax, which has been adopted by several of the Common Market and Scandinavian countries. We are reminded that the affluent society, as John Kenneth Galbraith wrote in 1958, must make much wider use of sales taxation, not in place of income taxation, but as a source of additional revenue to pay for increased social expenditures.[6]

Swedish experience in this respect is instructive. Sweden has the second-highest standard of living in the world and the highest marginal tax rates on earned income. When additional revenues became necessary to finance rising social expenditures, an increase in the income tax was not appropriate, and Swedish tax policy moved toward greater reliance on indirect taxation. The retail sales tax adopted in 1960 was recently abandoned in favour of a value-added tax, the rate of which is expected to rise from the current 10% to 13% or 14% in 1970 and still higher in later years. Although the sales taxes take a greater proportion of lower incomes than of higher, the "burden of indirect taxes on lower-income recipients can be made up in part by adjustments in the income tax, and in still larger part through the social security and welfare

[6] J. K. Galbraith, *The Affluent Society* (1st ed. 1958), p. 315; referred to in Norr and Hornhammar, "The Value-added Tax in Sweden", an article to be published in a forthcoming issue of the *Columbia Law Review*.

systems. . . . To the Swedes, the problem of the lower-income groups is more a problem of social and welfare policy than of tax policy."[7]

In Norway the Ministry of Finance, in a report issued in 1969, favoured "reduction of marginal rates over a broad range of the income scale", and the adoption of heavier indirect taxation, in the form of a value-added tax, in conjunction with increased subsidies and social security benefits.

The appropriate role of consumption taxes in Canada is a matter that is likely to receive intensive study in the near future, for the Minister of Finance stated recently that after the White Paper is translated into law, the next step will be to study commodity taxes. He said the plan is eventually to mix income tax and commodity tax, such as sales tax, in a total tax reform package.[8]

Tax Reform

A major event in the fiscal life of Canada during the 1960's was, of course, the unveiling of the federal government's White Paper on tax reform. The document is replete with bold and innovative suggestions for change which, if implemented, would result in not simply a face-lifting of the current tax system but a major job of reconstruction having significant social and economic implications. Like most innovative policies, it opens up as many issues as it resolves. Many of the problems are highly controversial, potentially emotion-charged, and not amenable to easy solution. As the Chairman mentioned in his report, the Annual Conference last month was devoted to an examination of these problems. It has been said that new channels of thought cut themselves under the drive of a dilemma. The vexed questions presented by the White Paper will doubtless require new and imaginative solutions if we are to achieve greater equity without impairment of economic growth.

The White Paper is, of course, only another step in the long process of federal tax reform which was initiated in the fall of 1962 with the appointment of the Carter Commission, which completed its monumental report in 1967. Parliament has already enacted legislation implementing some of the recommendations: for example, the imposition in 1969 of a heavier tax burden on life

7 Norr and Hornhammar, *op. cit.*
8 Toronto *Globe and Mail*, 3 April 1970.

insurance companies, policyholders and shareholders, and on banks. On the other hand, it has chosen to reject one major recommendation of the Carter Commission, namely, the inclusion of gifts and bequests in the comprehensive tax base for income tax purposes. Instead, the decision has been made to retain separate estate and gift taxes, which in 1969 were substantially amended and harmonized.

The White Paper embraces many of the Commission's recommendations for reform of the income tax, in principle if not in complete detail. There are still several important matters arising out of the Commission's report that have been put over for future consideration: (1) the possible adoption of a family unit for income tax purposes, (2) reform of the tax administration, and (3) the study of commodity taxes. We are thus still a long way from completing the task that was begun nearly eight years ago.

The advantage of proceeding with tax reform in this piecemeal fashion is that issues of manageable size have been presented to the public for consideration. One recoils at the thought of receiving in a single package the estate and gift tax amendments, the complex changes in the treatment of life insurance companies and their policyholders, the White Paper and proposals on the matters not yet dealt with. The disadvantage of this course of action is that the public is unable to appraise the impact of the entire tax system so as to be able to judge the incidence of the tax burden, the progressivity of the system or its economic effects.

Public Discussion of the White Paper

The United Kingdom and Canada share a common heritage of maintaining a cloak of secrecy around proposals for tax change until they are introduced in Parliament by a budget speech or a bill. Although minor modifications may be made in the course of debate, the parliamentary system usually ensures the enactment by a majority government of the measures substantially as proposed.

The government has made a radical departure from traditional practice by placing the White Paper in the public domain for examination and discussion, by urging that its contents are only proposals which are subject to change, and by inviting comments and suggestions for improvement. The White Paper is now undergoing scrutiny by committees of the House of Commons and the Senate, which will receive briefs and hold hearings and then pre-

pare reports. Eventually, the proposals for reform will appear in legislative language which will be subject to technical scrutiny and debate in Parliament.

In short, never before have Canadians had such an opportunity to participate so directly in the formulation of the kind of income tax law that they may desire. And this is as it should be, for no other law so deeply affects the ordinary everyday living of most Canadians. In Macaulay's words, "Men are never so likely to settle a question rightly as when they discuss it freely."

Let me turn now to more concrete matters relating to our activities for the past year.

Memorial Grant

At the outset I should like to express the deep gratitude of the Foundation for the donation of $10,000 from the partners of the late Kenneth Carter, F.C.A., given in his memory in recognition of his close association with the Foundation and his deep interest in its affairs. That he was one of the moving forces behind the formation of the Foundation was made clear by the late Henry F. White, Q.C., one of the Charter Members, in his Chairman's Report to the Thirteenth Annual Meeting in 1959:

> The idea of the Foundation was, as I remember, conceived on a train trip from Ottawa by the late M. L. Gordon, Q.C., and Mr. Kenneth Carter, as they returned from presenting a joint brief to the Minister of Finance. They had, apparently, received a cool reception and had been told that their recommendations lacked the necessary background study and supporting data. This reception inspired Mr. Gordon and Mr. Carter to consider the formation of a permanent body for the purpose of preparing background material to support the Annual brief of the two professions.

The memorial grant is the first such gift that the Foundation has received. In view of Mr. Carter's great interest in matters of public finance in Canada, it seemed appropriate that the funds should be used to advance, in a substantial way, our knowledge of this field. It has been agreed with the donors that the gift be used to help finance Professor Richard Bird's project on *The Growth*

of Government Spending in Canada. This study will constitute a major and distinctive contribution to our understanding of a subject that has gone relatively unexplored in this country.

Publications and Research

Since the last Annual Meeting, our research and publications program has been an extensive one. Our reliable stand-by, the *Canadian Tax Journal,* continues to be our primary medium for the dissemination of articles on a wide variety of subjects in the fields of taxation and public expenditures. Members will be particularly interested in the current issue of the Journal, which contains six articles on the White Paper by prominent tax writers.

Three new issues were added to our series of Tax Papers. The fundamental and complex amendments to the federal estate and gift taxes were dealt with by W. Ivan Linton of the Department of National Revenue, Taxation, whose profound knowledge of these taxes is widely recognized. The first printing of 6,500 copies of *The 1968-69 Gift and Estate Tax Amendments* was quickly sold out, and a second printing of 2,000 is rapidly disappearing.

The second Tax Paper, which we published in co-operation with the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, was *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants,* by Douglas H. Clark, of the Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance. This study is a comprehensive examination of the concept of "equalization" payments made by the federal government to the lower-income provinces in order to enable them to provide a national minimum standard of essential services without the imposition of unduly high rates of taxation.

Early this month, members received copies of Tax Paper No. 50—Eric Finnis's *Property Assessment in Canada,* which provides an up-to-date description of current property assessment legislation, practices and procedures in all provinces.

The *Tax Conference Report* containing the proceedings at the Annual Conference in November 1968 was distributed early in 1969.

The sixteenth edition of *The National Finances,* the Foundation's annual analysis of the federal government's revenues and expenditures, was published last fall and, as with previous editions,

was in great demand by universities and colleges. Our companion piece, *Provincial Finances,* which is published biennially and serves a similar function with respect to provincial finances, also appeared in 1969.

Tax Memos are used to report to members on fiscal events of topical interest. Of the two issues in this series that appeared in 1969, one was the Foundation's annual budget forecast and the second was a summary, with editorial comment, of the federal government's major proposals on tax reform contained in the White Paper. It was prepared as a crash project by a team of fourteen legal and accounting experts, engaged by CCH Canadian Limited. By special arrangement with that company, the Foundation obtained sufficient copies for distribution to all members.

Two issues in the series of *Local Finance,* which is written by Eric Finnis, dealt with aspects of municipal expenditures, the first, "Community Planning" and the second, "Protection of Persons and Property". Another issue on a subject of great current interest, "Regional Government", was mailed to members last month.

Our research and publications program for 1970 is shaping up to be a busy one. Eric Finnis is in the course of preparing a study of municipal finances which, together with *The National Finances* and *Provincial Finances,* will complete our trilogy on revenues and expenditures of all levels of government in Canada.

The crucial problem of financing expenditures on public highways and urban streets is the subject of a Tax Paper which has been the consuming interest of Nancy Bryan for the past several months. We anticipate publication of the paper later this year.

Completion of the study of *International Tax Avoidance* by Peter Jenkin has been delayed in order to permit a revision of the manuscript, to take into account the provisions for international taxation contained in the federal government's White Paper, and also the technical supplements which, we understand, will be released in the near future by the Department of Finance.

And now a word about our study of public expenditures. In the past, the larger part of our activities has been directed towards the taxation side of the fiscal system. We are expanding our scope to apply scrutiny to the expenditure side, which is becoming more and more the focus of public attention. There is a growing realiza-

tion that the best tax system in the world will not benefit a country to the fullest extent unless government spending of the taxes collected is directed towards the best and most productive ends. We hope that the result of our review and assessment of government expenditures will be a practical contribution towards the more effective use of resources by governments.

Professor Richard Bird's Tax Paper on *The Growth of Government Spending in Canada*, to which I referred a moment ago, has been expanded far beyond the scope initially contemplated and, I am sure, will be recognized as a landmark in Canadian public finance. The study is in the process of being printed and should be ready for distribution within the next month.

Also in the field of public expenditures, the Foundation and the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University have undertaken an analysis of the factors and processes involved in government expenditure decisions. Professor Ronald Burns, Director of the Institute, and his assistant, Larry Close, are using as their model for analysis the Municipal Winter Works Incentive Program, which was brought to an end by the federal government in the fall of 1968. The emphasis of the study is to examine and evaluate government decision-making as well as to appraise the Winter Works Program itself.

A subject of great current interest in Canada is our welfare system, particularly the prospect of its expansion to provide for some form of guaranteed annual income. Colin Hindle has examined this issue in his study, *The Negative Income Tax and Canadian Welfare Policy*. He expects to complete the revision of his manuscript by late summer.

Finally, the use of the Planning and Programming Budgeting System by municipal governments has been explored in a paper by Professor A. J. Robinson of York University, which we expect to publish later this year.

Staff

This report would be far from complete if I did not comment on our most valuable asset: the staff. It is a pleasure for me to do so for, as Director, I could hardly ask for a more co-operative, diligent and competent group of associates.

It is a matter of regret for me to record that our ranks have been thinned by the departure of Gwyneth McGregor from the full-time staff of the Foundation after eighteen years of service in many capacities. While Mrs. McGregor is perhaps best known for her feature in the Journal, "Around the Courts", she has also borne a major share of the editorial duties, contributed several articles and Tax Papers, participated in our conferences and rendered invaluable service by patiently instructing many budding authors. Members will be pleased to know that her severance from the Foundation is not complete and that she will continue to write "Around the Courts". During the next few months she will serve as a member of the staff that is assisting the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in its examination of the White Paper. We shall miss her at the Foundation, not only for her talents but also as a person of charm and sparkle who made the office a more interesting place to be. She carries with her the affection and best wishes of all her colleagues.

To succeed Mrs. McGregor as Editor, I am happy to report the appointment of Barbara Brougham, who joined us a week ago today. She is well qualified through education and experience to assume the responsibilities of this position. You will be interested to know that she served as Co-ordinating Editor for the Ontario Committee on Taxation and in that capacity was responsible for editing the entire three-volume report and the six background studies. She is a valuable addition to the staff and we welcome her to our ranks.

Another new member of the staff, Horst Wolff, joined us last June as Research Associate. A graduate of Arts and Law from the University of Alberta, he received his Master of Laws degree from the University of Toronto last fall. Since his arrival he has, of course, employed his training in studying the legal aspects of tax problems.

It has been said that the work of the Foundation rests half on words and half on figures. David Perry, our statistician, bears primary responsibility for the "figures" half of the operation, and is the author of the *Journal* feature "Fiscal Figures". Mary Gurney's versatility involves her in both editorial and statistical work, as well as in public relations and conference activity. Nancy Bryan likewise performs a multiplicity of duties—research and writing, editing and evaluating manuscripts. Millie Goodman keeps

members posted on current developments in public finance in her *Journal* feature "Checklist", and also participates in the preparation of many of our other publications. Our major voice in the area of municipal finance is that of Eric Finnis.

Jack MacLeod, our Secretary and Treasurer, keeps our finances and membership rolls in an orderly state and takes credit for the precise arrangements that have contributed so much to the success of our conferences. His assistant, George Thaler, has proved to be helpful in many ways.

Our experienced librarian, Anatole Bazylewycz, maintains our growing collection, assists the research staff and meets numerous requests from the members and students who use our facilities in growing numbers.

The secretarial staff, Evelyn Wilkinson, Joan Code, Anne McAlonen and Margaret Lally, continue to perform ably all those prosaic but essential tasks without which our operation would come to a standstill.

In conclusion, I must express my sincere appreciation on behalf of the staff for the interest and encouragement of the Board of Governors and of the members at large. On a more personal note, I want to say how much I have enjoyed a most cordial and congenial association with our Chairman, Bob Dale-Harris, and the other officers and Governors. I welcome the incoming Board of Governors and the new executive and assure them that the staff will do its utmost to ensure another successful year under their direction and guidance.

Douglas J. Sherbaniuk
Director

April 27, 1970

L'Association Canadienne D'Études Fiscales

. *Le Vingt-Quatrième Rapport Annuel* .

pour l'année finissant le 31 décembre, 1969

. ONE HUNDRED
. UNIVERSITY AVENUE
. TORONTO 1, CANADA

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales, créée en 1945, est un organisme de recherches fiscales. Ses administrateurs sont nommés d'année en année par l'Association du Barreau canadien et par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Plus de quatre mille membres—particuliers et sociétés—lui accordent leur appui.

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales a pour mission de mettre à la disposition des autorités gouvernementales et de la masse des contribuables le fruit d'une étude objective des problèmes qui surgissent en matière d'impôts et de finances publiques. Pour ce faire, elle dispose des services d'un personnel hautement qualifié et elle confie en outre certains travaux à des spécialistes. Elle publie le *Canadian Tax Journal*, ainsi que des livres et des brochures sur les questions fiscales; elle organise des congrès, elle fournit des conférenciers et elle présente ses recommandations au gouvernement.

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales invite les particuliers et les organismes que son œuvre intéresse à s'incrire comme membres.

Le Vingt-Quatrième Rapport Annuel

POUR LA FIN DE L'ANNÉE,
31 DÉCEMBRE 1969

L'Association Canadienne D'Études Fiscales

Canadian Tax Foundation

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Elu le 27 avril 1970

Ronald D. Bell	Calgary
Alonzo R. Blackmore, C.A.	Moncton
Edward G. Byrne, Q.C.	Bathurst
* Guy Charette, C.A.	Montréal
* H. Purdy Crawford, Q.C.	Toronto
* Robert B. Dale-Harris, F.C.A.	Toronto
Donald W. K. Dawe, Q.C.	St. John's
* Raymond G. Décary, Q.C.	Montréal
* Frank T. Denis, C.A.	Montréal
* W. E. P. DeRoche, Q.C.	Toronto
D. E. Gauley, Q.C.	Saskatoon
Charles F. Gaviller, F.C.A.	Owen Sound
* J. Kerr Gibson, F.C.A.	Toronto
R. D. Jordan Guy	Vancouver
C. J. Kirkpatrick, C.A.	Saskatoon
* Roger Létourneau, Q.C.	Québec
J. Blair MacAulay	Winnipeg
* W. A. Macdonald, Q.C.	Toronto
W. J. MacInnes, Q.C.	Halifax
Ralph D. Manning, C.A.	Charlottetown
Charles Pelletier, C.A.	Québec
* Marcel Piché, Q.C.	Montréal
H. A. Renouf, C.A.	Halifax
* W. Struan Robertson, Q.C.	Toronto
Gerald J. Robinson, C.A.	Edmonton
Howard W. Robinson, C.A.	Winnipeg
* Garfield P. Smith, F.C.A.	Toronto
David G. Sweet, C.A.	Vancouver
P. N. Thorsteinsson	Vancouver
* Robert H. E. Walker, Q.C.	Montréal
Roderick J. Whitehead, C.A.	Calgary
* Jean Zalloni, C.A.	Montréal

* Comité Directeur du Conseil d'Administration

OFFICIERS

Roger Létourneau, C.R., *Président*

Frank T. Denis, C.A., *Vice-Président*
et Président du Comité Directeur

W. E. P. DeRoche, C.R., *Vice-Président*

Robert B. Dale-Harris, F.C.A., *Ancien Président*

Douglas J. Sherbaniuk, *Administrateur Général*

John M. MacLeod, *Secrétaire et Trésorier*

LES ANCIENS PRESIDENTS

Molyneux L. Gordon, K.C. *(décédé)*
Gordon K. Munnoch, K.C. *(décédé)*
J. Grant Glassco, F.C.A. *(décédé)*
W. G. H. Jephcott, F.C.A. *(décédé)*
Claude S. Richardson, C.R. *(décédé)*
Kenneth LeM. Carter, F.C.A. *(décédé)*
* Lazarus Phillips, C.R., Montréal
* Thomas A. M. Hutchison, F.C.A., Toronto
* R. deWolfe MacKay, C.R., Montréal
* John A. Wilson, F.C.A., Toronto
M. Gerald Teed, C.R. *(décédé)*
* A. Willard Hamilton, C.A., Montréal
Henry F. White, C.R. *(décédé)*
* Campbell W. Leach, C.A., Montréal
* Stuart D. Thom, C.R., Toronto
* A. J. Little, F.C.A., Toronto
* John deM. Marler, C.R., Montréal
* Archibald D. Russell, C.A., Vancouver
* Arthur S. Pattillo, C.R., Toronto
* Lancelot J. Smith, F.C.A., Toronto
* Philip F. Vineberg, C.R., Montréal
* H. Marcel Caron, C.A., Montréal
* John M. Godfrey, C.R., Toronto
* Robert B. Dale-Harris, F.C.A., Toronto

** Comité Consultatif des Anciens Présidents*

BILAN
AU 31 DECEMBRE 1969
(avec chiffres comparatifs pour 1968)

ACTIF

	1969	1968
DISPONIBILITES		
Encaisse	$ 21,971	$ 31,464
Certificats de placement garantis	175,000	190,000
Comptes à recevoir	975	583
Dépôt—Air Canada	425	425
Dépenses des Conférences payées d'avance	79	—
	198,450	222,472
IMMOBILISATIONS		
Mobilier et équipement de bureau-coût	20,684	18,599
Moins: Amortissement accumulé	16,901	16,126
	3,783	2,473
FONDS DETENUS EN FIDUCIE		
Encaisse	3,328	3,138
	$205,561	$228,083

PASSIF ET RESERVE

		1969	1968
EXIGIBILITES			
Comptes à payer		$ 1,051	$ 11,915
REVENUS DIFFERES		89,361	79,672
RESERVE			
Destinée à la poursuite des activités de l'Association			
Solde au début de l'année		133,358	97,243
Excédent des dépenses sur les revenus		21,537	(36,115)
Solde à la fin de l'année		111,821	133,358
FONDS POUR ETUDES SUR LA FISCALITE ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE			
Cotisations et intérêts reçus	$48,828		
Moins: avances à l'Université Queen's	45,500	3,328	3,138
		$205,561	$228,083

APPROUVE AU NOM DU CONSEIL DES GOUVERNEURS

Robert B. Dale-Harris
Président

Frank T. Denis
Vice-Président

ETAT DES REVENUS ET DEPENSES
POUR L'EXERCICE TERMINE LE 31 DECEMBRE 1969

(avec chiffres comparatifs pour 1968)

		1969	1968
REVENUS			
Cotisations			
Corporations		$140,265	$140,615
Individus		84,168	68,686
		224,433	209,301
Déduire: portion différée		9,689	1,120
		214,744	208,181
Intérêts gagnés		13,360	9,726
		228,104	217,907
DEPENSES			
Salaires		132,797	113,373
Recherche de consultation		9,832	8,082
Fonds de pension et plans d'assurance (net)		3,531	3,192
Publications (net)		50,286	32,571
Loyer		20,860	20,714
Etudes spéciales	$14,663		
Moins: Donation Commémorative	10,000	4,663	10,788
Dépenses de voyage		2,497	1,595
Téléphone et télégraphe		2,549	2,465
Timbres		11,748	9,132
Revues et périodiques—bibliothèque		3,099	2,753
Papeterie, imprimés et fournitures de bureau		3,931	2,992
Dépenses générales de bureau		3,073	2,363
Dépenses d'amortissement		775	653
		249,641	210,673
Déduire: revenus de conférence (net)		—	28,881
		$249,641	$181,792
EXCEDENT DES DEPENSES SUR LES REVENUS POUR L'EXERCICE (viré a réserve)		$ 36,115	$(33,729)

Rapport des Vérificateurs

Le Conseil des Gouverneurs et les Membres de
L'Association Canadienne d'Études Fiscales,
Canadian Tax Foundation,
100 avenue University,
Toronto, Ontario

Nous avons examiné le bilan de L'Association Canadienne d'Études Fiscales/Canadian Tax Foundation, au 31 décembre 1969 et l'état des revenus et dépenses pour l'exercice terminé à cette date. Notre examen a comporté une revue générale des procédés comptables ainsi que les sondages des registres comptables et autres preuves à l'appui que nous avons jugé nécessaire de faire dans les circonstances.

A notre avis, ces états financiers présentent équitablement la situation financière de L'Association Canadienne d'Études Fiscales/Canadian Tax Foundation, au 31 décembre 1969, et ses résultats d'opérations pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Glendenning Jarrett Gould & Co.
COMPTABLES AGREES

Toronto, Ontario,
6 mars 1970.

Rapport du président
à la vingt-quatrième réunion annuelle
de L'Association Canadienne d'Études Fiscales
tenue le 27 avril 1970

En présentant ce vingt-quatrième rapport annuel du président, je suis heureux de pouvoir faire rapport d'une autre année de progrès et de développement en ce sens qu'il y a eu une augmentation de nos membres et de nos revenus et un plus grand nombre de publications par suite d'une plus grande activité dans le domaine de la recherche et de la publication. Malheureusement, toutefois, l'année s'est terminée avec un déficit important qui est le premier depuis 1962.

Je me propose de discuter des détails de certains événements de l'année sous leurs rubriques respectives. Le directeur traitera d'autres aspects de nos activités dans son rapport.

Les Membres et le Financement

Le rôle des membres de L'Association constitue un indice utile de croissance. En 1969, 609 nouveaux membres au total ont été inscrits. Cette augmentation a été partiellement annulée par le retrait de 455 membres surtout des étudiants dont le taux de roulement est élevé. Jusqu'à présent en 1970, le rôle de nos membres va en augmentant. A la fin de mars, 185 nouveaux membres s'étaient inscrits.

L'appui des compagnies à L'Association est aussi grandissant puisqu'au cours de l'année, nous avons inscrit trente-deux nouveaux souscripteurs. Vingt compagnies se sont retirées surtout à cause de fusions qui ont été si répandues dans le monde des affaires canadien au cours des dernières années. En 1970, douze nouvelles souscriptions de compagnies ont été reçues.

L'augmentation de nos membres a été en grande partie due à un effort concerté de la part des Gouverneurs au cours de 1969 afin de renforcer l'appui des membres individuels et des compagnies. Les Gouverneurs espèrent et prévoient que les résultats de la campagne de l'année passée en vue de nouveaux membres seront égaux ou même meilleurs au cours de 1970 et que L'Associa-

tion obtiendra un montant beaucoup plus élevé pour répondre à ses besoins à mesure qu'elle agrandit son champ d'activité dans les domaines de la fiscalité et des dépenses. Nous sommes convaincus qu'il reste encore un grand réservoir inutilisé de membres éventuels qui apporteraient volontiers leur appui à L'Association si les activités de cette dernière leur étaient connues. En cherchant à augmenter considérablement le nombre de nos membres, nous sollicitons sérieusement l'aide et l'avis de nos membres actuels et de nos amis.

Les détails complets de la situation financière de L'Association sont contenus dans les états financiers vérifiés qui sont annexés à l'avis de convocation de cette réunion. Les revenus des souscriptions des compagnies ont été à peu près les mêmes que ceux de 1968 alors que ceux des membres individuels ont fourni au-delà de $15,000 de plus que l'année précédente. Ces revenus supplémentaires ont été en partie attribuables à l'augmentation, au mois de juin dernier, du taux de souscription des membres individuels. Le taux de souscription d'un membre régulier a été augmenté de $20 à $25, et de $7.50 à $10 dans le cas d'un membre spécial (qui n'est disponible qu'aux étudiants et qu'aux professeurs à temps plein). Même si les dépenses de L'Association ont augmenté au cours des dernières années, cette augmentation des souscriptions a été la seule pour les membres individuels depuis 1963. Il n'y a eu aucune augmentation correspondante à l'échelle des cotisations des compagnies et c'est un sujet que les Gouverneurs étudient présentement.

En 1969, les dépenses ont excédé les revenus d'au-delà $20,000. Le déficit, soit le premier depuis 1962, aurait été plus élevé si ce n'avait été du don commémoratif de $10,000. L'augmentation des dépenses est due à divers facteurs: le programme ambitieux de recherche et de publication, que le directeur décrira dans son rapport, la venue d'un nouveau membre dans le personnel affecté à la recherche, une modeste augmentation des salaires et l'addition aux comptes de 1969 du coût de deux publications de *The National Finances,* édition 1968-1969, dont la publication a été reportée à cause de la présentation des données essentielles du gouvernement fédéral vers la fin de 1968, et de l'édition de 1969-1970.

On ne prévoit aucune réduction des dépenses en 1970. Les frais d'exploitation de L'Association augmentent comme ceux des autres entreprises. Par exemple, le loyer augmentera de 22 p. 100 d'après

le contrat de sous-location qui entrera en vigueur le 1er mai. En outre, le personnel compétent soit les économistes, les statisticiens, les avocats et les comptables, est d'une absolue nécessité pour le travail de L'Association et, dans notre préoccupation de recruter des personnes qui nous conviennent, nous devons concurrencer les gouvernements, les professions, l'industrie et les universités. Les spécialistes de ces disciplines exigent des salaires élevés de nos jours. D'une façon semblable, les spécialistes de qui nous retenons les services pour des études spéciales exigent aussi des traitements élevés pour leurs travaux.

Naturellement, l'étendue des activités de L'Association dépendra de l'ampleur des ressources qu'elle aura à sa disposition. Même si les déficits ne sont pas souhaitables, ils servent, dans l'intérêt de L'Association, à attirer l'attention des Gouverneurs et des amis de L'Association sur la nécessité d'obtenir de nouveaux souscripteurs et de conserver l'appui de nos membres actuels afin que nos revenus ne cessent de s'accoître au même rythme que l'expansion de nos activités et que l'augmentation de nos frais d'exploitation.

Dans toutes choses, nous employons les fonds aussi soigneusement et aussi sagement que nous le pouvons. Comme méthode de réduction des frais, nous proposons d'abandonner notre habitude de faire parvenir toutes nos publications à tous nos membres. Dans le cas de certaines études qui ne sont pas d'un intérêt universel, nous enverrons une carte à nos membres et nous demanderons à ceux qui désirent en recevoir un exemplaire de l'indiquer sur la carte et de nous la retourner. Nous croyons savoir que cette méthode a déjà été adoptée par un bon nombre d'organismes qui s'occupent de la recherche.

Les Congrès

Notre programme en vue de tenir un congrès en 1969 aux fins d'analyser les propositions du gouvernement fédéral concernant la réforme fiscale ne s'est jamais concrétisé. Nos tentatives en vue de le tenir en juin, ensuite en septembre, en octobre et en novembre ont été successivement annulées à mesure que l'on retardait la parution du Livre blanc de mois en mois. Nous avons eu la chance de pouvoir obtenir les facilités appropriées à l'hôtel à peu de temps d'avis pour notre congrès annuel qui a été tenu à Montréal le mois dernier et qui a été notre deuxième plus important congrès de l'histoire de L'Association. Le succès de ce congrès est

encore frais à la mémoire de nos membres dont plus de quatre cents y assistaient pour entendre près de cinquante autorités éminentes du gouvernement, du commerce, des professions et des universités examiner et évaluer les propositions les plus importantes du Livre blanc.

Il nous a fait plaisir que plusieurs Sénateurs et membres de la Chambre des Communes y aient assisté en réponse à notre invitation.

Nos prévisions concernant nos activités quant aux congrès pour le reste de l'année doivent, par nécessité, rester en suspens présentement. Il pourrait être approprié de tenir un congrès sur les rapports des comités parlementaires qui étudient présentement le Livre blanc, ou peut-être sur un projet de législation, ou encore sur une variété d'autres sujets. Nous donnerons des précisions à ce sujet au moment voulu.

La Législation Fiscale

Comme vous le savez, L'Association s'intéresse aux développements d'ordre pratique sur la fiscalité ainsi que de la préparation d'études et de l'organisation de congrès. Au cours de 1969, des changements importants concernant les impôts sur les successions, les impôts sur les dons et les impôts sur le revenu ont été mis en vigueur. L'Association a commandité deux comités composés d'avocats et de comptables agréés pour assister à Ottawa à la révision des aspects techniques de ces changements avec les représentants du gouvernement. En février, le projet de loi C-165, comprenant les modifications aux impôts sur les successions et sur les dons, a été étudié immédiatement après la première lecture et, en mai, les dispositions complexes et approfondies du projet de loi C-191, comprenant les amendements à la *Loi de l'impôt sur le revenu,* ont été examinées. Nous aimerions mentionner ici qu'il nous a fait plaisir que nos suggestions aient été bien reçues et que nos discussions aient eu du succès.

Les amendements ont aussi fait l'objet d'un certain nombre d'articles qui ont paru dans le *Canadian Tax Journal* ainsi que certains changements aux impôts provinciaux.

Le Bureau des Gouverneurs

Les membres de L'Association ont reçu une liste des mises en candidature qui, selon les règlements de L'Association, a été

établie par le président de l'Association du Barreau canadien, monsieur Arthur Pattillo, C.R., et par le président de l'Institut canadien des comptables agréés, monsieur Emile Maheu, C.A., après avoir consulté le président de L'Association. Parmi les personnes nommées, il y en a un certain nombre qui ne sont pas Gouverneurs présentement. La plupart d'entre eux vous seront connus comme étant des membres de L'Association et des participants aux activités de L'Association depuis longtemps et comme étant des membres clés de leur profession dans leur région respective au Canada. J'aimerais leur souhaiter la bienvenue et vous les présenter. Ce sont:

Ronald D. Bell	— Calgary
Alonzo R. Blackmore, C.A.	— Moncton
H. Purdy Crawford, C.R.	— Toronto
Donald W. K. Dawe, C.R.	— St. John's
Raymond G. Décary, C.R.	— Montréal
J. Blair MacAulay	— Winnipeg
William A. Macdonald, C.R.	— Toronto
W. J. MacInnes, C.R.	— Halifax
W. Struan Robertson, C.R.	— Toronto
Gerald J. Robinson, C.A.	— Edmonton
Howard W. Robinson, C.A.	— Winnipeg
Garfield P. Smith, C.A.	— Toronto
P. N. Thorsteinsson	— Vancouver

Deux des nouveaux Gouverneurs ont accepté un nouveau terme. MM. Dawe et Décary ont déjà rempli ces fonctions auparavant de 1958 à 1960. Notamment, il serait bon d'insister sur la mise en candidature de monsieur MacAulay qui suit les traces de son père, monsieur J. A. MacAulay, C.R., qui a fait fonction de membre du premier Bureau des Gouverneurs de L'Association de 1945 à 1954.

Les membres suivants quitteront le Bureau cette année:

William M. Brace, F.C.A.	— Toronto
Kenneth H. Brown, C.R.	— Montréal
A. T. R. Campbell, C.R.	— Vancouver
Donald J. Campbell, F.C.A.	— Winnipeg
John H. C. Clarry, C.R.	— Toronto
Irwin Dorfman, C.R.	— Winnipeg
John M. Godfrey, C.R.	— Toronto

James J. Greene, C.R.	— St. John's
Edwin C. Harris	— Halifax
Stewart W. Hudson, C.A.	— Moncton
Harry W. Macdonell, C.R.	— Toronto
Frank J. Newson, C.R.	— Edmonton
G. Norman Wildgoose, C.A.	— Edmonton

Chacun d'eux a contribué aux activités de L'Association au cours de sa période d'activité comme gouverneur de diverses façons: en cherchant de nouveaux membres, en participant aux congrès annuels et aux congrès régionaux, en remplissant les charges de divers comités du Bureau et en formulant des directives. J'ai l'honneur de les remercier de l'intérêt et de l'effort sincères qu'ils ont apportés à L'Association, au nom de cette dernière et de ses membres. Je sais que je me fais le porte-parole de tous les membres en rendant hommage d'une façon toute spéciale à notre ancien président, monsieur John M. Godfrey, C.R., qui prend sa retraite. Monsieur Godfrey a été au service de L'Association sans interruption depuis 1964 et il a été un travailleur infatigable à son endroit.

J'ai le devoir de mentionner qu'en 1969, L'Association a subi la pénible perte d'un très ancien et très cher ami en la personne de monsieur Kenneth Carter, F.C.A., qui est décédé en mai. Il était un Compagnon de l'Ordre du Canada, un des premiers associés de ma firme et il a été le président du Bureau des Gouverneurs de L'Association en 1951. Pendant plusieurs années, il a été un représentant bien connu du monde de la fiscalité et ses services comme spécialiste dans ce domaine étaient recherchés par les deux partis politiques qui étaient au pouvoir. En 1955, le gouvernement libéral lui a demandé de faire partie d'un comité en vue de l'étude de la taxe de vente et de la taxe d'accise, et il a reçu son rapport en 1956. En 1962, le gouvernement conservateur lui a demandé de devenir le président de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, un rôle qu'il a rempli en laissant une marque indélibile dans l'histoire de la fiscalité au Canada. Le Rapport Carter qui a été publié en 1967 a atteint une renommée non seulement au Canada, mais aussi dans le monde entier à cause de ses méthodes nouvelles sur la façon d'aborder les problèmes fiscaux, de l'emphase qu'il a mis sur l'équité et des changements radicaux qu'il préconisait. Les propositions de réforme fiscale du Livre blanc découlent certainement de plusieurs des recommandations du Rapport.

Il est malheureux que monsieur Kenneth Carter n'ait pas vécu pour voir les résultats du Rapport sur lequel il a dépensé tant de temps et d'efforts et où on trouve les principes auxquels il croyait si fermement et si sincèrement.

Conclusion

La mise en vigueur des changements importants qui ont été apportés aux impôts sur le revenu, aux impôts sur les dons et sur les successions et la présentation du Livre blanc du gouvernement fédéral ont fait de 1969 le jalon de l'évolution du régime fiscal du Canada. Tout indique qu'il faut continuer une activité dynamique dans le domaine de la fiscalité. En outre, on reconnaît la nécessité urgente de faire une étude intensive du régime des dépenses. Puisque L'Association a maintenant un quart de siècle d'activité dans l'un des domaines les plus importants et les plus controversés du gouvernement, ses possibilités de rendre service au monde de la fiscalité de notre pays sont presque illimitées. Avec l'appui loyal et généreux de nos membres et les directives et la gouverne de nos dirigeants et de nos gouverneurs, la croissance continue et le développement de L'Association et de sa contribution à l'intérêt public seront assurés.

Finalement, je remercie sincèrement mes collègues et les gouverneurs de leur aide ainsi que monsieur Douglas Sherbaniuk pour les services inappréciables qu'il a rendus à L'Association au cours de mon mandat. Leur chaleureux appui et leur collaboration m'ont permis de trouver l'année très intéressante et très agréable. Je désire offrir mes meilleurs vœux de succès aux nouveaux dirigeants et gouverneurs dans toutes leurs entreprises.

Je propose maintenant, appuyé par monsieur Roger Létourneau, C.R., que ce rapport de L'Association pour l'exercice terminé le 31 décembre 1969, et les états financiers de L'Association à cette date tel que soumis à cette réunion soient, et, ils le sont par la présente, approuvés et adoptés.

Le président,

R. B. Dale-Harris, F.C.A.

le 27 avril 1970

Rapport du directeur
Présenté à la vingt-quatrième réunion annuelle
de L'Association Canadienne d'Études Fiscales
tenue le 27 avril 1970

Le début d'une décennie semble être le moment approprié à la révision de certains changements et tendances d'importance sur la scène de la fiscalité au Canada au cours des dix dernières années et d'envisager les développements éventuels possibles dans le domaine des dépenses du gouvernement et de la fiscalité. Puisque les statistiques concernant le financement public global ne sont disponibles que jusqu'en 1968, notre révision portera surtout sur les événements qui sont survenus au cours de la décennie de 1958 à 1968.

L'un des aspects des plus significatifs des années 60 a été la baisse de l'importance relative du gouvernement fédéral dans le domaine de la fiscalité et l'expansion concomitante du rôle des gouvernements provinciaux et municipaux. Les services qu'exige le public d'une façon croissante sont ceux qui tombent principalement dans le cadre des responsabilités législatives des provinces en vertu de la *Loi de l'Amérique du Nord britannique*: soit l'éducation, la santé et le bien-être. En 1958, le gouvernement fédéral a assumé 55 p. 100 de toutes les dépenses gouvernementales et il a reçu 61 p. 100 de l'ensemble des recettes fiscales. En 1968, la part du gouvernement fédéral a baissé à 41 p. 100 des dépenses et à 49 p. 100 des recettes fiscales. Au cours de la même période, le pourcentage du total des dépenses encourues par les gouvernements provinciaux et municipaux a augmenté et la part des gouvernements provinciaux dans l'ensemble des recettes fiscales augmentait alors que celle des gouvernements municipaux diminuait.[1] Les hôpitaux, d'après le programme fédéral-provincial d'assurance hospitalière, ont assumé 8 p. 100 de toutes les dépenses gouvernementales de 1968.[2]

[1] En 1958, les gouvernements provinciaux ont assumé 21 p. 100 des dépenses et ils ont reçu 22 p. 100 des recettes fiscales. En 1968, les chiffres étaient de 26 p. 100 et de 32 p. 100 respectivement. Les gouvernements municipaux ont encouru 23 p. 100 des dépenses et ils ont reçu 17 p. 100 des recettes fiscales en 1958. Vers 1965, leurs dépenses se sont élevées à 26 p. 100 du total et leurs recettes ont baissé jusqu'à 15 p. 100 du total.

[2] En 1958, les hôpitaux n'étaient pas considérés de façon distincte.

Une deuxième particularité importante des années 60 a été l'augmentation croissante des transferts entre les gouvernements. Les transferts du gouvernement fédéral aux autres échelons de gouvernement ont provoqué une augmentation du total des dépenses du gouvernement fédéral en passant de 11 p. 100 à 20 p. 100, alors que les dépenses sur les biens et les services sont passées de 51 p. 100 à 31 p. 100. Les transferts des provinces qui ont essentiellement été effectués à l'intention des municipalités et des hôpitaux ont provoqué une augmentation des dépenses du gouvernement provincial en passant de 20 p. 100 à 40 p. 100.

L'Accroissement des Dépenses Gouvernementales

L'ampleur de l'accroissement des dépenses gouvernementales est d'une importance capitale. L'augmentation en chiffres *absolus* des dépenses gouvernementales de 1958 à 1968 a été plus grande qu'au cours de chacune des décennies précédentes. Ces dépenses sont passées de *$9.9 milliards* à *$23.8 milliards*. Toutefois, en pourcentage, l'augmentation de 140 p. 100 qui a été enregistrée de 1958 à 1968 est considérablement moins élevée que celle de 195 p. 100 qui est survenue de 1948 à 1958 et que celle de 170 p. 100 de 1938 à 1948. Le total des dépenses gouvernementales en 1958 a représenté 29.2 p. 100 du P.N.B. et 33.3 p. 100 en 1968, soit un chiffre record en temps de paix et qui ne fut excédé que pendant la deuxième Guerre mondiale.

Il est aussi survenu un changement marqué dans l'importance des postes de dépenses gouvernementales au cours de cette décennie. D'un côté, les dépenses pour la défense sont passées de 23 p. 100 du total des dépenses en 1956-1957 à 9 p. 100 en 1966-1967. D'un autre côté, l'éducation qui représentait 11 p. 100 de l'ensemble des dépenses a augmenté à 19 p. 100, ce qui en a fait l'élément le plus important dans les dépenses, et la santé est passée de 5 p. 100 à 10 p. 100 du total, au cours de la même période.

L'importance relative de chaque échelon du gouvernement dans le paiement de ces coûts a aussi changée d'une façon significative. Dans le domaine de la santé, les dépenses du gouvernement fédéral ont augmenté de 16 p. 100 de l'ensemble à 27 p. 100 et les dépenses des gouvernements provinciaux de 66 p. 100 à 70 p. 100 alors que les dépenses des gouvernements municipaux diminuaient

de 18 p. 100 du total en 1956-1957 jusqu'à seulement 4 p. 100 en 1966-67. Il s'est produit à peu près la même chose dans le domaine de l'éducation.[3]

Les Recettes Fiscales

Le temps ne me permettra pas de cataloguer les nombreux changements qui ont été mis en vigueur dans le domaine de la fiscalité des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux au cours des années 60. Dans la plupart des cas, ces changements, concernant l'impôt sur le revenu, les droits successoraux, les taxes de vente, les taxes d'accise et les taxes foncières, ont provoqué une augmentation des impôts pour permettre d'aider au financement des dépenses croissantes. L'une des particularités de ces changements a été l'augmentation des impôts directs personnels[4] qui sont passés de 25 p. 100 du total des recettes des gouvernements en 1958 (exclusion faite des transferts entre les gouvernements) à 33 p. 100 en 1968. Les impôts directs sur les entreprises[5] ont diminué de 15 p. 100 du total jusqu'à 11 p. 100 et les impôts indirects de 47 p. 100 à 42 p. 100 en dépit d'une augmentation dramatique des taxes de vente au détail des gouvernements provinciaux qui sont considérées comme étant un impôt indirect dans ce contexte.

Une seconde particularité significative dans le domaine des recettes est, de nouveau, l'importance de l'augmentation des transferts entre les gouvernements. En 1958, les gouvernements locaux ont reçu 28 p. 100 de leurs revenus sous forme de transferts entre les gouvernements; vers 1968, ces transferts avaient augmenté à 40 p. 100 des revenus des gouvernements locaux.

Les Dépenses et les Recettes à l'Avenir

La croissance de la responsabilité publique pour le bien-être des Canadiens et la plus grande participation du Gouvernement dans les affaires du public au cours des années 60 ne montrent aucun signe de fléchissement. Les années 70 nous mettent en face d'une gamme impressionnante de difficultés dont plusieurs sont de graves

[3] Les dépenses du gouvernement fédéral sont passées de 4 p. 100 à 12 p. 100 du total; les dépenses des gouvernements provinciaux ont augmenté de 40 p. 100 à 54 p. 100 et la part des gouvernements municipaux a diminué de 56 p. 100 jusqu'à 34 p. 100 au cours de la même période.

[4] L'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral, les droits successoraux et l'impôt sur le revenu des gouvernements provinciaux, l'immatriculation des véhicules automobiles et les permis (part personnelle seulement), les impôts sur les successions, les primes d'assurance-hospitalisation et les primes d'assurance-santé.

[5] L'impôt sur le revenu des gouvernements fédéral et provinciaux et l'impôt sur les mines et sur les profits provenant de l'exploitation des forêts.

tares sociales qui nécessiteront un investissement massif de ressources si on veut les enrayer: la pauvreté, le chômage, l'usage illégal des médicaments, la pollution, l'attention inappropriée que l'on apporte aux aborigènes et le manque de logement.

Le Conseil économique du Canada a prévu que le total des dépenses de tous les gouvernements, sur une base de comptes nationaux, peut doubler de 1967 à 1975 en passant de $25.5 milliards à $43.5 milliards (*Sixième rapport annuel,* 1969, p. 32, tableaux 3-4), et il a mis l'accent sur la nécessité pour les Canadiens d'établir un ordre de priorités:

> En 1975, les gouvernements emploieront ou redistribueront environ 37 p. 100 du revenu global du pays, au regard de 33 p. 100 en 1967.
>
> . . . Pour répondre à tous les besoins compris dans nos estimations, il faudra soit réduire, soit éliminer complètement certains programmes gouvernementaux actuels. Cependant, vu qu'un certain équilibre de l'assiette fiscale entre les gouvernements nous apparaît comme une nécessité vitale au niveau des dépenses prévues en 1975, une des plus importantes implications de nos estimations est que le financement de nouveaux programmes exigeant de forts surcroîts de dépenses ne sera possible que moyennant des réductions *sensibles* des programmes existants, une forte augmentation de l'efficacité des principaux programmes gouvernementaux (ce qui est en soi éminemment désirable) ou un relèvement des impôts conduisant à un déplacement de ressources plus considérables encore que celui que nous avons prévu, du secteur privé, surtout de celui de la consommation, vers le secteur public de l'économie. . . . Les gouvernements et la population auront donc de durs choix à faire en ce qui a trait à cette répartition. (voir p. 26 du rapport)

Plus récemment, le Rapport du comité sur les structures fiscales concernant les recettes et les dépenses du gouvernement de 1952 à 1972, qui a été publié en février, montre que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux augmenteront leurs dépenses de 20 p. 100 au cours des deux prochaines années. La totalité des recettes fiscales n'ira pas de pair avec ce taux de croissance et les déficits conjugués tripleront presque.

Les exigences grandissantes en recettes fiscales pourraient bien être comblées par des impôts provenant d'une économie croissante. L'impôt sur le revenu personnel continuera à être le plus grand apport aux recettes du gouvernement. Une nouvelle source importante de revenu serait de lever un impôt sur la consommation qui soit plus rentable, tel un impôt sur la valeur ajoutée qui a été adopté par plusieurs des pays du marché commun et des pays scandinaves. On nous rappelle que la société riche, tel que John Kenneth Galbraith l'écrivit en 1958, devrait faire plus grand usage de l'impôt sur les ventes, non pas en remplacement de l'impôt sur le revenu, mais en tant que source de recettes additionnelles en vue de compenser l'augmentation des dépenses d'ordre social.[6]

L'expérience de la Suède à ce sujet est intéressante. La Suède a le deuxième niveau de vie le plus élevé du monde et les taux marginaux d'impôt les plus élevés sur le revenu gagné. Lorsqu'il lui fut nécessaire d'obtenir des recettes supplémentaires pour compenser l'augmentation des dépenses d'ordre social, il n'était pas approprié d'augmenter l'impôt sur le revenu et elle a opté pour une plus grande imposition indirecte. La taxe de vente au détail qui a été adoptée en 1960 a été abolie dernièrement en faveur de l'impôt sur la valeur ajoutée dont le taux est censé passer de 10 p. 100 à 13 ou 14 p. 100 en 1970 et davantage au cours des années subséquentes. Puisque la taxe de vente touche beaucoup plus les personnes qui ont un faible revenu que celles qui ont un revenu élevé, (Traduction) " le fardeau des impôts indirects sur les personnes à revenus modiques peut être allégé en partie par des régularisations de l'impôt sur le revenu et, en plus grande partie, par le régime de sécurité sociale et de bien-être. . . . Dans le cas des Suédois, le problème des gens à revenus modiques représente davantage un problème de sécurité sociale qu'un problème d'impôt."[7]

Le ministre des Finances de la Norvège, dans un rapport qu'il a émis en 1969 a favorisé (Traduction) "la réduction des taux marginaux d'une grande partie de l'échelle du revenu", et l'adoption d'un impôt indirect plus lourd, sous la forme d'un impôt sur la valeur ajoutée, relié à une augmentation des subsides et des prestations de sécurité sociale.

---

[6] J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, p. 315, 1ère éd., 1958; référence dans Norr and Hornhammar, "The Value-added Tax in Sweden", article qui sera publié éventuellement par la *Columbia Law Review*.

[7] Norr et Hornhammar, *op. cit.*

L'impôt sur la consommation au Canada fera sans doute l'objet d'un examen intensif dans un avenir rapproché puisque le ministère des Finances a établi dernièrement qu'après que le Livre blanc sera loi, la chose la plus urgente sera d'étudier les impôts sur les marchandises. Il a ajouté que le programme prévoit l'intégration de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les marchandises, tel la taxe de vente de façon à arriver à une réforme fiscale totale.[8]

La Réforme Fiscale

Un événement important dans le domaine de la fiscalité au Canada au cours des années 60 a été le dévoilement du Livre blanc du gouvernement fédéral sur la réforme fiscale. Le document est rempli de suggestions audacieuses et nouvelles en vue des changements qui, si elles sont mises en vigueur, ne provoqueront pas seulement un remaniement du régime fiscal actuel mais une complète restructuration qui aura des répercussions sociales et économiques importantes. Comme dans le cas de la plupart des méthodes d'innovation, les solutions percent à mesure que les problèmes se résolvent. Plusieurs des problèmes sont controversables; ils comportent une très grande part d'émotion et ils ne mènent pas à une solution facile. Comme le président l'a mentionné dans son rapport, le congrès annuel du mois dernier a été consacré à l'examen de ces problèmes. On a dit que de nouveaux courants de pensée se dessinent sous la poussée d'un dilemme. Les questions non résolues qui paraissent au Livre blanc nécessiteront certainement de nouvelles solutions qui devront faire appel à l'imagination si nous voulons atteindre à une grande équité sans influer défavorablement sur la croissance économique.

Naturellement, le Livre blanc n'est qu'une autre étape du long processus de la réforme fiscale du gouvernement fédéral qui a débuté à l'automne de 1962 par la nomination de la Commission Carter qui a terminé son volumineux rapport en 1967. Le Parlement a déjà décrété une loi en vue de la mise en vigueur de certaines des recommandations; par exemple, l'imposition en 1969 d'un fardeau fiscal plus élevé sur les compagnies d'assurance-vie, leurs assurés et leurs actionnaires, et sur les banques. Par contre, il a choisi de rejeter une recommandation importante de la Commission Carter, soit, l'inclusion des dons et des legs à l'assiette fiscale compréhensive aux fins de l'impôt sur le revenu. Au lieu

[8] Toronto *Globe and Mail*, le 3 avril 1970.

de cela, il a été décidé de retenir les impôts sur les successions et sur les dons séparément qui, en 1969, ont été modifiés et adaptés.

Le Livre blanc renferme plusieurs des recommandations de la Commission, sinon dans tous les détails, du moins en principe. Il reste encore plusieurs sujets importants qui ressortent du *Rapport* de la Commission qui ont été reportés à une étude ultérieure: 1) l'adoption possible du concept de l'unité familiale aux fins de l'impôt sur le revenu, 2) la réforme de l'administration des impôts, et 3) l'étude des impôts sur les marchandises. En conséquence, nous sommes encore loin d'avoir complété la tâche qui a été commencée il y a presque huit ans.

L'avantage de procéder par étapes à la réforme fiscale est que les questions d'une ampleur contrôlable ont été portées à l'attention du public. On se souviendra d'avoir reçu en bloc les modifications de l'impôt sur les successions et sur les dons, les changements complexes concernant le traitement des compagnies d'assurance-vie et de leurs assurés, le Livre blanc et les propositions sur les sujets qui n'ont pas encore été traités. Le désavantage de cette façon de procéder, c'est que le public est incapable d'évaluer les répercussions du régime fiscal dans son ensemble ou de juger de l'incidence du fardeau fiscal, de la progressivité du régime et de ses répercussions d'ordre économique.

La Discussion Publique du Livre Blanc

Le Royaume-Uni et le Canada partagent le même héritage de garder en secret les propositions concernant les changements sur la fiscalité tant qu'elles n'ont pas été présentées au Parlement à la suite d'un discours sur le budget ou d'un projet de loi. Même si des modifications mineures peuvent être apportées au cours des débats, le régime parlementaire, grâce au gouvernement majoritaire, assure l'adoption des mesures en grande partie telles qu'elles ont été proposées.

Le gouvernement a dérogé d'une façon radicale de la méthode traditionnelle en offrant le Livre blanc au public à des fins d'examen et de discussion, en insistant sur le fait que le contenu ne représente que des propositions qui sont sujettes à des changements, et en invitant ceux qui le veulent à faire des commentaires et des suggestions pour les améliorer. Le Livre blanc subit présentement un examen minutieux de la part des comités de la Chambre des Communes et du Sénat qui, après avoir reçu des mémoires et tenu

des audiences, prépareront des rapports. Eventuellement, les propositions en vue de la réforme seront publiées en langue législative et seront examinées minutieusement et débattues au Parlement.

En bref, les Canadiens n'ont jamais eu une telle occasion de participer d'une façon aussi directe à la formulation du genre de législation fiscale qu'ils peuvent souhaiter et, c'est comme ce doit l'être, parce qu'il n'y a aucune autre loi qui touche de si près la vie journalière ordinaire de la plupart des Canadiens. Comme le dit Macaulay (Traduction) "Les hommes ne peuvent jamais régler une question d'une façon plus pertinente et plus exacte que lorsqu'ils peuvent s'en entretenir librement."

Permettez-moi maintenant d'en venir à des sujets plus concrets se rapportant à nos activités de l'année passée.

Un Don Commémoratif

Tout d'abord, je désirerais exprimer la profonde gratitude de L'Association pour le don de $10,000 des associés de feu Kenneth L. Carter, F.C.A., qui a été offert en reconnaissance de son étroite participation avec L'Association et du profond intérêt qu'il lui portait. Il a été l'un des promoteurs de la création de L'Association et feu Henry F. White, C.R., l'un des fondateurs, l'a précisé dans son rapport au treizième congrès annuel en 1959, alors qu'il était président.

(Traduction)

> Je me souviens que l'idée de créer L'Association a été conçue au cours d'un voyage par train qu'effectuaient MM. M. L. Gordon, C.R., et Kenneth Carter alors qu'ils revenaient d'Ottawa où ils avaient présenté un mémoire conjoint au ministre des Finances. Apparemment, ils avaient été accueillis assez froidement et on leur avait dit que leurs recommandations ne comportaient ni l'étude nécessaire des éléments fondamentaux, ni les données justificatives. Cet accueil a fait penser à MM. Gordon et Carter de créer un organisme permanent aux fins de préparer les documents de base à l'appui du mémoire annuel des deux professions.

C'est le premier don de cette nature qu'a reçu L'Association. Vu le grand intérêt que monsieur Carter portait aux questions de financement public au Canada, il semblerait approprié que l'on

utilise ces fonds à accroître nos connaissances dans ce domaine. Il a été entendu avec les donateurs que le don soit utilisé pour le financement du projet du Professeur Richard Bird, intitulé *The Growth of Government Spending in Canada.* Cette étude constituera un apport important et de marque vers notre compréhension d'un sujet qui est resté presque inexploré dans notre pays.

Les Publications et la Recherche

Depuis la dernière réunion annuelle, notre programme de publications et de recherche a été très intensif. Notre appui sûr, le *Canadian Tax Journal,* constitue toujours notre principale publication qui permet la dissémination d'articles d'une grande variété de sujets dans le domaine de la fiscalité et des dépenses publiques. Les membres seront particulièrement intéressés par la publication en cours du *Journal* qui contient six articles sur le Livre blanc qui ont été rédigés par des écrivains éminents en fiscalité.

Trois nouvelles publications ont été ajoutées à notre série de Tax Papers. Les modifications fondamentales et complexes des impôts sur les successions et sur les dons y ont été traitées par W. Ivan Linton du ministère du Revenu national, division de la fiscalité, dont les connaissances approfondies sur le sujet sont très reconnues. Les 6,500 exemplaires de la première impression de *The 1968-69 Gift and Estate Tax Amendments* ont été vendus rapidement et les 2,000 exemplaires de la deuxième impression disparaissent rapidement.

Le deuxième Tax Paper qui a été publié en collaboration avec l'Institute of Intergovernmental Relations de la Queen's University a été intitulé *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants,* par Douglas H. Clark de la Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances. Cette étude est un examen compréhensif du concept des paiements de "péréquation" que verse le gouvernement fédéral aux provinces à revenus faibles afin de leur permettre de fournir à un niveau minimum national des services essentiels sans qu'on ait à imposer des taux indûment élevés d'impôt.

Au début de ce mois, les membres ont reçu des exemplaires du Tax Paper No. 50—*Property Assessment in Canada,* d'Eric Finnis qui fournit une description à jour des lois sur l'évaluation des biens et des usages et des méthodes s'y rapportant dans chaque province.

Le *Tax Conference Report* contenant les procès-verbaux du congrès annuel de novembre 1968 a été distribué au début de 1969.

La seizième édition de *The National Finances,* l'analyse annuelle de L'Association sur les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral, a été publiée l'automne dernier et elle est en grande demande par les universités et les collèges comme l'ont été les précédentes. Le *Provincial Finances* qui est publié semestriellement et qui remplit une fonction semblable à *The National Finances* dans le domaine des finances provinciales a aussi paru en 1969.

Les *Tax Memos* servent à faire rapport aux membres sur les événements d'intérêt de l'actualité fiscale. Des deux publications de cette série qui ont aussi paru en 1969, l'une portait sur les prévisions de L'Association sur le budget annuel et, la seconde, qui comportait un éditorial était un résumé des propositions les plus importantes du gouvernement fédéral sur la réforme fiscale qui est proposée par le Livre blanc. Il a été préparé comme projet éclair par une équipe de quatorze spécialistes en droit et en comptabilité qui avaient été engagés par la CCH Canadian Limited. A la suite d'une entente spéciale avec cette dernière, L'Association a obtenu suffisamment d'exemplaires pour en distribuer à tous ces membres.

Deux publications de la série de *Local Finance,* qui est rédigée par Eric Finnis, traitent des aspects des dépenses municipales dont la première est "Community Planning" et la deuxième "Protection of Persons and Property". Une autre publication sur un sujet de grand intérêt, le "Regional Government" a été envoyé à nos membres le mois dernier.

Notre programme de recherches et de publications pour 1970 s'annonce comme étant très chargé. Eric Finnis est à préparer une étude sur les finances des municipalités qui, avec le *National Finances* et le *Provincial Finances,* complétera notre trilogie sur les revenus et les dépenses à tous les échelons du gouvernement au Canada.

Le problème crucial qu'est celui du financement des dépenses des autoroutes et des rues dans les villes est le sujet d'un prochain Tax Paper. Nancy Bryan y a consacré beaucoup d'intérêt au cours des derniers mois et nous prévoyons pouvoir publier ce Tax Paper un peu plus tard au cours de l'année.

La fin de l'étude *International Tax Avoidance* de Peter Jenkin a été reportée afin de permettre une révision du manuscrit de manière à tenir compte des propositions sur la fiscalité internationale que contient le Livre blanc du gouvernement fédéral ainsi que des données supplémentaires d'ordre technique que nous croyons qui seront publiées sous peu par le ministère des Finances.

Et, maintenant, un mot au sujet de notre étude sur les dépenses publiques. Dans le passé, la plus grande part de nos activités a été orientée vers les questions d'imposition du régime fiscal. Nous élargissons nos horizons de façon à pouvoir analyser minutieusement le côté dépenses qui devient de plus en plus le point de mire du public. On se rend compte de plus en plus que le meilleur régime fiscal au monde ne profiterait à un pays que dans la mesure où les dépenses du gouvernement à même les impôts perçus ne soient dirigées vers les fins les meilleurs et les plus profitables. Nous espérons que le résultat de notre révision et de notre évaluation des dépenses des gouvernements apportera un apport utile en vue d'une utilisation plus efficace des ressources des gouvernements.

L'étude du Professeur Richard Bird, *The Growth of Government Spending in Canada*, dont j'ai fait mention il y a un moment, a pris beaucoup plus d'ampleur que nous l'avions prévu au début et je suis persuadé qu'elle sera reconnue comme étant un événement marquant dans le domaine de la finance publique au Canada. L'étude est sous presse présentement et elle devrait être prête à être distribuée au cours du mois prochain.

Encore dans le domaine des dépenses publiques, L'Association et l'Institute of Intergovernmental Relations de la Queen's University ont entrepris une analyse des facteurs et des processus qui entrent dans les décisions concernant les dépenses des gouvernements. Le directeur de l'Institute, le Professeur Ronald Burns, et son assistant, monsieur Larry Close, utilisent comme modèle le Programme pour stimuler les travaux municipaux d'hiver qui a été terminé par le gouvernement fédéral à l'automne de 1968. Le but de l'étude est d'examiner et d'évaluer la prise de décision du gouvernement ainsi que le Programme de travaux d'hiver même.

Un sujet d'un grand intérêt présentement au Canada est notre régime de bien-être, surtout la perspective de son expansion afin de fournir une certaine forme de revenu annuel garanti. Monsieur Colin Hindle a fait l'examen de cet énoncé dans son étude, *The*

Negative Income Tax and Canadian Welfare Policy. Il prévoit pouvoir terminer la révision de son manuscrit vers la fin de l'été.

Finalement, le Professeur A. J. Robinson de la York University a étudié l'usage du Planning and Programming Budgeting System par les gouvernements municipaux que nous espérons publier plus tard cette année.

Le Personnel

Ce rapport serait loin d'être complet si je ne faisais pas de commentaires sur notre actif le plus valable: le personnel. Il me fait plaisir de le faire parce qu'en tant que directeur, je pourrais difficilement demander une équipe qui collabore davantage, qui a plus de diligence et qui est plus compétente.

Il m'est regrettable de devoir mentionner que nos cadres ont été amoindris par le départ de madame Gwyneth McGregor du personnel à temps plein après dix-huit ans de service dans plusieurs disciplines. Même si madame McGregor est sans doute mieux connue pour son travail dans le *Journal* sous la rubrique "Around the Courts", elle a aussi assumé une part importante des travaux d'édition, elle a contribué à divers articles et à divers Tax Papers, elle a participé à nos conférences et elle a rendu des services inappréciables en formant patiemment plusieurs rédacteurs en herbe. Les membres seront heureux d'apprendre qu'elle ne rompt pas définitivement avec L'Association et qu'elle continuera d'écrire "Around the Courts". Au cours des quelques prochains mois, elle fera partie des membres du personnel qui assistent le Comité de la Chambre des Communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques qui fait l'examen du Livre blanc. Elle nous manquera à L'Association non seulement à cause de ses talents mais aussi pour son charme et pour sa vivacité d'esprit qui ont fait que le bureau était une place intéressante où travailler. Elle apporte l'affection et les meilleurs vœux de tous ses collègues.

Il me fait plaisir d'annoncer la nomination de madame Barbara Brougham qui succédera à madame McGregor au poste de rédacteur. Mme Brougham est avec nous depuis une semaine. Sa formation et son expérience lui permettront d'assumer les responsabilités de ce poste. Il vous intéresserait sans doute de savoir qu'elle a rempli le poste de rédactrice de coordination à l'Ontario Committee

on Taxation et, à ce titre, elle était responsable de rédiger en entier le rapport de trois volumes et les six études de données fondamentales. Elle représente un apport considérable à notre personnel et nous lui souhaitons la bienvenue parmi nous.

Monsieur Horst Wolff, un autre nouveau membre du personnel, s'est joint à nous en juin dernier en tant que recherchiste associé. Il est diplômé ès arts et en droit de l'University of Alberta et il a reçu sa maîtrise en droit de l'University of Toronto l'automne dernier. Depuis son arrivée il a, naturellement, mis sa formation en pratique en étudiant les aspects légaux des problèmes fiscaux.

On a dit que le travail de L'Association reposait à demi sur les mots et à demi sur les chiffres. Notre statisticien, monsieur David Perry, a la responsabilité première des "chiffres" soit une moitié, et il est le rédacteur de la rubrique "Fiscal Figures" du *Journal*. La versatilité de mademoiselle Mary Gurney lui permet d'effectuer les travaux de rédaction et de s'occuper des statistiques ainsi que des relations publiques et des conférences. Comme cette dernière, madame Nancy Bryan effectue divers travaux: recherche, rédaction, évaluation des manuscrits. Madame Millie Goodman tient les membres au courant des derniers développements dans la finance publique dans sa rubrique "Checklist" du *Journal* et elle participe aussi à la préparation de nos autres publications. Notre interprète le plus éminent dans le domaine de la finance municipale est monsieur Eric Finnis.

Notre secrétaire et trésorier, monsieur Jack MacLeod, s'occupe de nos finances et le rôle des membres d'une façon ordonnée et les arrangements précis qui ont tant contribués au succès de nos conférences lui reviennent. Son assistant, monsieur George Thaler, a prouvé qu'il pouvait être utile de diverses façons.

Notre bibliothécaire expérimenté, monsieur Anatole Bazylewycz, conserve notre collection croissante; il aide au personnel des recherches et il répond aux demandes toujours plus nombreuses des membres et des étudiants qui profitent de nos services en nombre toujours croissant.

Le personnel du secrétariat, madame Evelyn Wilkinson, madame Joan Code, madame Anne McAlonen et madame Margaret Lally, continue à effectuer son travail prosaïque mais essentiel sans lequel notre rendement resterait au point mort.

En conclusion, au nom du personnel et en mon nom personnel, je désire exprimer notre sincère appréciation au Bureau des Gouverneurs et à tous les membres pour l'intérêt et l'encouragement qu'ils nous ont apportés. En mon nom, je désirerais ajouter que j'ai beaucoup apprécié la cordialité et l'amabilité de notre président, monsieur Bob Dale-Harris, et des autres dirigeants et gouverneurs. Je désire souhaiter la bienvenue au nouveau Bureau des Gouverneurs et aux nouveaux dirigeants et je leur assure que le personnel fera de son mieux pour assurer une autre année fructueuse sous leurs directives et leur gouverne.

Le directeur,

Douglas J. Sherbaniuk

le 27 avril 1970